

学位論文要旨

2010年代の私立大学改革・政策の検証
—補助金による政策誘導がもたらしたもの—

広島大学大学院 教育学研究科 博士課程後期
教育学習科学専攻 高等教育学分野

D173021 松宮 慎治

第1章 背景と目的

近年の日本の私立大学は、定員割れ問題を典型として、持続可能な経営が社会的要請としておおいに強まっているという環境下にある。1990年代までは、このような私立大学の経営問題は、あくまでも政府との相互関係として論じられていた（米澤 2010）。2000年代に入り、市場における私立大学間の競争が「私立大学経営」論として展開されたが（両角 2010）、最近ではこのような環境がより一層厳しくなりつつある。2000年代の高等教育政策は、規制緩和や行財政改革の一環として、国立大学を改革の主要な対象として位置づける傾向にあった。2010年代に入ると、国立大学と並行して私立大学問題の対象化が進んだ。混乱する 2010年代の高等教育政策の影響は、国立大学から私立大学に波及しており、「選択と集中」を旗幟として私学助成に表出しつつあった。その特徴は、大学に対する競争的資金配分の足掛かりが、国立大学からセクターによらない補助金に少しずつ変化し、さらにそれらに共通する配分の手法を、私立大学に強く転用しつつあることである（表 1）。

表 1 私立大学に対する補助金誘導にいたるプロセス



社会学的新制度論から高等教育組織を照らした既存研究では、制度的圧力（DiMaggio and Powell 1983）としての各種の大学改革への応答との関連が描かれている。社会学的新制度論を補助線にすると、2010年代前半以降の、政府の補助金誘導による改革・政策が、私立大学にどのような影響を与えたかを検証する必然性が浮き彫りになってくる。

このような背景を踏まえて本研究では、私立大学改革・政策における、補助金による政策誘導の検証が喫緊の課題であると考えにいたった。目的は、2010年代の私立大学改革・政策における、補助金による政策誘導の検証である。対象とする改革・政策は、①私立大学等改革総合支援事業タイプ 1（教育）②私立大学研究ブランディング事業（研究）③私立大学等経営強化集中支援事業（経営）④定員管理厳格化政策（経営・社会貢献）の 4 つである。①②③は特定の事業であり、私学助成からみると影響は一部にとどまるが（ミクロ）、④は私学助成全体にかかわる（マクロ）。このような関係は、制度的圧力と、それに対する応答（Oliver 1992）の葛藤として整理できる（図 1）。

組織を取り巻く環境には、組織活動が効率的に管理されている技術的環境と、組織が規則の正当性を得ている制度的環境があるが（Meyer and Scott 1983）、大学のような非市場型組織は、制度的環境に依存傾向にある（齋藤 2014: 221-4）。本研究の関心からみると、全体からみれば 10%程度に過ぎない補助金収入の影響力がある理由は、私立大学が制度的環境に晒されていることに求められる可能性がある。

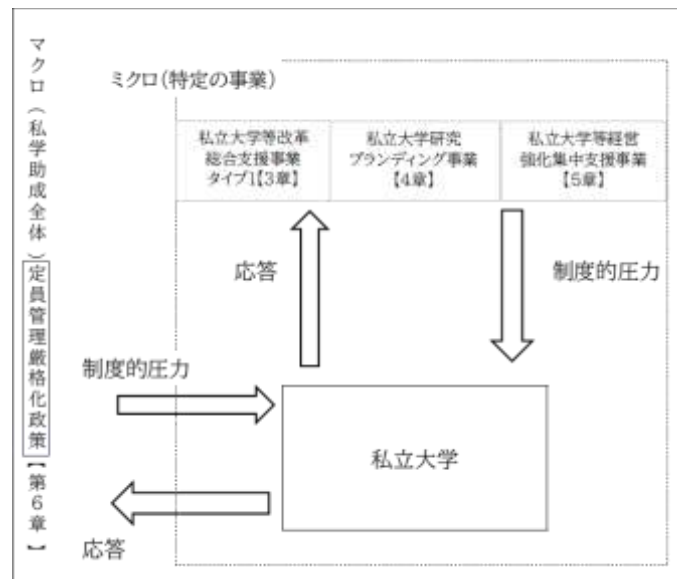


図1 本研究の見取り図

第2章 先行研究と課題の設定

課題の設定に先立ち、日本における大学に対する競争的資金配分について、2000年代以降の研究を中心にレビューした。大学に対する競争的資金配分は、ヨーロッパ・アメリカ・香港・オーストラリアなどでみられる国際的動向であり (de Boer *et al.* 2015), トレンドを後押ししたのは、高等教育の市場化である。日本でも1990年代以降、市場化を目指した改革が継続的に実施されてきた (大場 2009)。2000年代以降の研究をセクター (国立—公立—私立) とレベル (マクロ (大学「間」)—メゾ—マイクロ (大学「内」)) の観点からレビューすると、国立大学「間」「内」、公立大学「間」「内」、私立大学「間」「内」の競争的資金配分研究の存在が明らかとなる。そのうえで近年、セクターを越えた大学「間」の補助金研究と、それらが大学「内」におよぼす影響を研究する必要性が増している。

2010年代の喫緊の課題として検証すべきは、私立大学改革・政策における、補助金による政策誘導である。第1章でも触れたように、大学に対する競争的資金配分の足掛かりが、国立大学からセクターによらない補助金に少しずつ変化し、さらにそれらに共通する配分の手法を、私立大学に強く転用しつつあると考えられるからである。にもかかわらず、補助金による政策誘導にかんする研究は、そのような実践面でのインパクトとは裏腹に、実証分析や理論研究が量的に限られている。私立大学の財政において、補助金収入はじょじょに低下しており、既に全体の10%を切ろうとしている。もともと限られた資金に、各種の役割・機能を紐づけて配分することに、どれほどの効果があるのだろうか。以上の問題意識のもと、本研究が分析の対象とするのは、2010年代に本格化した、私立大学に対する補助金誘導による私立大学改革・政策 (①私立大学等改革総合支援事業タイプ1 (教育) ②私立大学研究ブランディング事業 (研究) ③私立大学等経営強化集中支援事業 (経営) ④定員管理厳格化政策 (経営・社会貢献)) である。方法論上の基盤は、Rubin (1974) に

よる潜在的結果変数 (potential outcomes) の枠組みに基礎づけられた、統計的因果推論に置く。

第3章 教育：私立大学等改革総合支援事業タイプ1

第3章では、私立大学等改革総合支援事業タイプ1の概要と、とりあげる意義を説明したうえで、タイプ1に選定されると、教育研究経費が増えるのかどうかを、パネルデータの固定効果モデルによって明らかにした。

2013年度から始まった私立大学等改革総合支援事業は、制度的には私学助成に位置づけられるものの、(i)「教育の質的転換」「地域発展」などのテーマ別のタイプが用意され、重複を許して申請が行えること(ii)選定は、「大学改革に資すると考えられる評価項目(設問)」の合計得点(相対評価)によること(iii)選定された場合の補助金の配分が特別補助だけでなく一般補助にもなされること、という違いがあった。このうち、教育をテーマとするタイプ1は私立大学でもっとも重視され、強い政策誘導機能をもっていたと考えられた。

本章では先行研究にならない、教育研究経費を結果としたうえで、タイプ1への選定を紹介とし、「タイプ1に選定されると、教育研究経費が増えるのか」を検証することとした。また、統計的因果推論の考え方に依拠しつつ、タイプ1への選定と教育研究経費に共通の原因になりうるものとして、威信、規模、教育志向、経営状況の代理変数を投入することとした。具体的には、威信の代理変数として大学のランク(偏差値)を、規模の代理変数として学生数を、教育志向の代理変数として教員1人あたり学生数(いわゆるST比)を、経営状況の代理指標として収容定員充足率と附属病院を保有するかどうかのダミー変数(附属病院ダミー)、および人件費と管理経費を、それぞれ投入した。

固定効果モデルの結果からは、少なくとも、本章が対象とする9年間(2013-2021年度)の範囲において、タイプ1への選定に、教育研究経費を増加させたり、低下させたりする効果があるとはいえないことが明らかになった。タイプ1に選定されると一般補助も増額配分されるため、教育研究経費も(たとえわずかであっても)増加すると考えられるが、タイプ1に選定されても教育研究経費は増えていなかった。このことから、選定分の増額は、教育研究経費以外で使用され、結局のところ相殺されている可能性が示唆された。

第4章 研究：私立大学研究ブランディング事業

第4章では、私立大学研究ブランディング事業の概要を説明し、若干の先行研究に触れたうえで、私立大学研究ブランディング事業に選定されると、のちに科研費の新規応募件数と新規採択件数が増えるのかどうかを、傾向スコアの逆確率による重み付け(inverse probability of treatment weighting: IPTW)によって分析した。

私立大学研究ブランディング事業の開始は2016年度であり、3年間後の2018年度には早くも打ち切られることとなった。私立大学研究ブランディング事業の、私立大学等改革総合支援事業や私立大学等経営強化集中支援事業にはない特徴は、評価される取組みがあ

らかじめ決まっている調査票だけではなく、事業の趣旨に合うような『事業計画書』を提出し、両者を総合的に審査することによって、選定されるかどうかが決まる点にあった。

私立大学研究ブランディング事業を検証するさい、教育をテーマとする私立大学等改革総合支援事業タイプ 1 以上に、研究を測定するための指標の設定が問題になる。いわゆるビブリオメトリクス指標は、それ自体が内包する問題もさることながら、私立大学では中心的な活動が研究でない大学が多いため、それらの指標が比較可能な状態で得られないという難しさがある。そこで次善の策として、大学や分野を超えて共通して用いられ、かつデータベースが整っている科研費データを用いることとした。ただし、獲得金額は分野による差が顕著である可能性があるため、新規応募件数と新規採択件数を用いることとした。なお、その他の統制変数は、第 3 章の分析にならって、威信、規模、教育条件、経営状況の代理変数を投入した。

ロジスティック回帰モデルによって傾向スコアを推定すると、私立大学研究ブランディング事業の選定に貢献するのは、規模が大きい（学生数が多い）ことと教育研究経費比率が高いことであることがわかった。また、ST 比が小さいほど選定されているので、規模が大きい、教員の数も相対的に少ない、いわゆるマスプロ教育を行っている大規模大学は、選定に対して不利であるという可能性があった。そのうえで、IPTW の結果からは、少なくとも、本章の射程であった、2017 年度の私立大学研究ブランディング事業への選定は、支援期間が短縮された 3 年後である 2019 年度の科研費の新規応募件数と新規採択件数を増加させたり、低下させたりする効果があるとはいえないことが明らかになった。

第 5 章 経営：私立大学等経営強化集中支援事業

第 5 章では、私立大学等経営強化集中支援事業の概要を説明し、若干の先行研究に触れたうえで、私立大学等経営強化集中支援事業に選定されると、経営が改善するかどうかを、傾向スコアのマッチングによって明らかにした。

私立大学等経営強化集中支援事業の概要の開始は 2015 年度であり、2018 年度の選定を最後に終了した。事業の趣旨は、地方の中小規模私立大学の支援であった。私立大学等経営強化集中支援事業の、私立大学等改革総合支援事業や私立大学研究ブランディング事業にはない特徴は、支援対象校が限定されており、すべての私立大学がエントリーできるわけではないことである。基本的には、収容定員充足率が 50%以上 107%未満であり、3 大都市圏以外に所在し、収容定員 2,000 人以下である大学が対象となった。

経営改善を測定するための従属変数は、経常収支差額とした。経常収支差額は、教育活動収支差額と教育活動外収支差額の合計で求められる値であり、学校法人の運営が経常的に安定しているかどうかの目安となる。その他の統制変数については、第 3 章と第 4 章の分析にならって、威信、規模、教育条件、経営状況の代理変数を投入することとした。

ロジスティック回帰モデルによって傾向スコアを推定すると、環境要因の統制にはそれなりに成功しており、定員充足に苦しむ大学ほど選定されるため、事業の趣旨と実際の選

定状況は合致していると考えられた。そのうえで、マッチングの結果からは、事業の選定は、私立大学の経営を改善させておらず、政策の目的が完全に達成されているといいがたいことがわかった。さらに、補助金の投入によって私立大学の経営を改善させようとする、現在の配分額ではきわめて不十分であることが明らかになった。

第6章 経営・社会貢献：定員管理厳格化政策

第6章では、私立大学における入学定員充足率の変化を追うことで、定員管理厳格化政策のねらいであった地方分散の趨勢を再検討した。具体的には、3大都市圏と非3大都市圏に潜在する多様な動向を、厳格化政策前後の機関単位の時系列データを用いた類型化により明らかにし、それらがどのような大学で生じたかを探った。

入学定員を超過して学生を受け入れた私立大学に対しては、従来から一定の充足率を基準として、私立大学等経常費補助金を交付しない措置がとられてきたが、定員管理厳格化政策では、収容定員4,000人以上の大学を対象として、この入学定員充足率の基準を、2016年度から2018年度にかけて段階的に引き下げられた。目的は、定員超過学生が集中する3大都市圏に所在する大・中規模大学の入学定員充足率を厳格化することで、結果として3大都市圏への進学が抑制すること（＝若年人口の地方分散）にあった。都道府県単位の集計値で見れば、この目的はある程度達成されているように思われたが、3大都市圏と非3大都市圏それぞれに、実は多様な動向が潜在することも想定できた。

そこで本章では、混合軌跡モデリングによって、入学定員充足率の推移の潜在的グループを3大都市圏と非3大都市圏のそれぞれに抽出したうえで、抽出されたグループを従属変数とする従属変数としたプロビット分析をおこない、累計に与える要因を探索した。得られた示唆は、(i)政策は3大都市圏の低偏差値・小規模大学を救済した可能性があること(ii)政策は非3大都市圏の大・中規模大学の定員抑制にも働くこと(iii)非3大都市圏の辺地に所在するほど、入学定員充足率が一貫して下がり続ける傾向にあること(iv)定員抑制によって生まれた超過需要は、非3大都市圏において、3大都市圏の大学からの距離が近いほど多くもたらされることであった。よって、厳格化政策は地方の辺地の大学にいたるまで“均等に”入学定員充足率を改善したのではなく、都市ないし都市に近い地方の大学を中心に恩恵をもたらしたのではないかと考察できた。

第7章 結論

本研究が対象とした4つの事業とその研究射程の範囲では、2010年代の私立大学改革・政策における補助金誘導は、それぞれのアウトカムに対して、必ずしも効果があるとはいえなかったと結論づけられる。この結論は、国際標準の動向である、より少ない資金でより多くの成果を求める資金調達効率化（Pruvot *et al.* 2015）に対して、最近の日本の私立大学改革・政策を事例として、理論的・実践的な貢献をもたらすものである。とりあげた4つの改革・政策は、形式的には、したがうもしたがわぬも、私立大学の裁量に任せられ

ている。にもかかわらず、集団単位で見れば、実質的には、私立大学は改革・政策に積極的に応答することになった。よって、補助金による政策誘導は、本研究が設定したさまざまなアウトカムには結びつかなかったかもしれないが、規制・統制の強化＝画一化（「同型化」）のためには、有効なツールであったとあってよい。2010年代の私立大学改革・政策による補助金誘導を私学助成研究の枠組みに重ねると、平成後期から令和初期にかけて、再び「統制主義」に向かいつつあるとまとめられる。

では、何らかの効果を見出すための改革・政策はどのようなものだろうか。第1に、配分額の増額もしくは基盤的経費の充実である。経済合理的に考えて、政策誘導に積極的に応答することのデメリットが、メリットを上回りつつある。この問題を解決するには、改革・政策による金銭的メリットを増やす（増額する）か、他方で基盤的経費を充実させることで、デメリットを減らすしかないと考えられる。第2に、自律性の拡大である。規制・統制の強化＝画一化（「同型化」）は、私立大学の視点からみると、自律性の縮小がもたらされたことになる。自律性の拡大と公共組織としての特徴の維持はトレードオフの面があるため、改革・政策においてもバランスをとり続ける必要がある。第3に、二極化への配慮である。本研究が対象とした改革・政策の範囲では、補助金による政策誘導では、偏差値と規模（学生数）の2つが誘因になりやすいという、偏差値と規模を基準した二極化進行のリスクが示唆される。

2010年代の私立大学改革・政策が、いわば先行する国立大学改革・政策との同型化でもあった。先行してきた国立大学改革・政策においても、このような配分方法には問題があることが既に指摘されている。以上に通底するのは、私学政策の基本的な理念が確立していないという問題である。配分額の増額もしくは基盤的経費の充実、自律性の拡大、二極化への配慮はいずれも、私学政策の基本的な理念の確立とともに検討されるべきものである。本来はよって立つべき理念に乏しいことが、結果として先行する国立大学（改革・政策）との同型化に向かわせているのではないだろうか。

第8章 課題と展望

本研究の課題は3つある。第1に、取り上げてきた2010年代の私立大学改革・政策の制定過程を探ることである。形式的には自主的・自律的な教育研究・経営を目指しつつも、実質的には逆に、歴史的経路依存が維持・強化された可能性があることを省みるには、なぜこのような政策が形成されたかも、改めて検証する必要がある。第2に、個々の私立大学の行動に焦点をあてることである。関連する先行研究には、40の法人を取り上げ、1990-1999-2004年の3時点を分析した両角（2010）がある。両角（2010）では、個別大学の拡大・再編戦略が、財務構造の変化にどのような影響を与えたかを個別機関に焦点化しながら解明している。こうした丁寧な分析は、本研究の発展課題として必要であると同時に、2005年以降、個別の戦略や財務構造が、個別化・多様化しているのか、それとも政策の影響を受けて画一的に収れんされているのかという新たな関心を喚起する。第3に、

方法論のさらなる習熟である。特に、過去半世紀におけるもっとも重要な統計学の考え方であるとも指摘される (Gelman and Vehtari 2021), 統計的因果推論にもとづくさらなる進化・発展である。本研究にもそのエッセンスは取り入れてきたが, SUTVA (stable unit treatment value assumption) の仮定 (Imbens and Rubin 2015: 10-2) からみた限界もあった。今後の展望として, まずは国公立大学との関連・対比を踏まえた配分の検討が求められるだろう。2010年代の私立大学改革・政策の問題も, 国公立大学も含めた教育の全体構造に位置づけぬまま, 従来の延長線上のフレームワークのなかで配分し続けたことにあると考えられるからである。もちろん, 設置者の違いを超えた予算配分の検討は容易ではない。しかし, そうした困難な議論の出発点にまずは立つことこそが, 少子化にともなう現在の隘路を開く, ひとつの方策にはなると思われる。

◇参考文献

- Cardona Mejía, L.M., and Pardo del Val, M. and Dasí Coscollar, Æ., 2020, “The Institutional Isomorphism in the Context of Organizational Changes in Higher Education Institutions,” *International Journal of Research in Education and Science*, 6(1): 61-73.
- Croucher, Gwilym, and Woelert, Peter, 2016, “Institutional Isomorphism and the Creation of the Unified National System of Higher Education in Australia: an Empirical Analysis,” *Higher Education*, 71: 439-53.
- de Boer, Harry, Jongbloed, Ben, Benneworth, Paul, Cremonini, Leon, Kolster, Renze, Kottemann, Andrea, Lemmens-Krug, Katharina, and Vossensteyn, Hans, 2015, “Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems: Report for the Ministry of Education, Culture and Science,” *Center for Higher Education Policy Studies*, Universiteit Twente.
- DiMaggio, Paul J., and Powell, Walter W., 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review*, 47(2): 147-60.
- Gelman, Andrew, and Vehtari, Aki, 2021, “What are the Most Important Statistical Ideas of the Past 50 Years?,” *Journal of the American Statistical Association*, 116(536): 2087-97.
- Levy, Daniel C., 1999, “When private higher education does not bring organizational diversity” Altbach Philip G.ed., *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century*, Westport: Greenwood Press (=2004, 森利枝訳, 「私学高等教育が多様化をもたらさないとき」『私学高等教育の潮流』玉川大学出版部。)
- Meyer, John W., and Scott, Richard W., 1983, “Organizational environments: Ritual

- and rationality,” *Beverly Hills*, CA: Sage.
- 両角亜希子, 2010, 『私立大学の経営と拡大・再編—1980年代後半以降の動態』東信堂.
- Oliver, Christine, 1992 “The Antecedents of Deinstitutionalization,” *Organization Studies*, 13(4): 563-88.
- 大場淳, 2009, 「日本における高等教育の市場化」『教育学研究』76(2): 185-96.
- Pruvot, Enora B., Claeys-Kulik, Anna-Lena, and Estermann, Thomas, 2015, “Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe,” Curaj, Adrian, Matei, Liviu, Pricopie, Remus, Salmi, Jamil, Scott, Peter eds., *The European Higher Education Area*, Springer, 153-68.
- Rubin, Donald B, 1974, “Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies,” *Journal of Educational Psychology*, 66: 688-701.
- 齋藤崇徳, 2014, 「高等教育組織の環境と適応—戦後日本における国際基督教大学成立の事例から」『教育社会学研究』94: 217-236.
- Stensaker, Bjørn, and Norgård Jorunn D., 2001, “Innovation and Isomorphism: a Case-Study of University Identity Struggle 1969-1999,” *Higher Education*, 42: 473-492.
- Stensaker, Bjørn, Frølich, Nicoline, Gornitzka, Åse, and Maassen, Peter, 2008, “Internationalisation of Higher Education: the Gap Between National Policy-Making and Institutional Needs,” *Globalisation, Societies and Education*, 6: 1-11.
- 米澤彰純, 2010, 『高等教育の大衆化と私立大学経営—「助成と規制」は何をもたらしたのか』東北大学出版会.